



RUIMTE EN PLANNING

DRIEMAANDELIJKS TIJDSCHRIFT JAARGANG 28 NR 2 2008

NUT EN NOODZAAK VAN EEN KRITISCHE PLANOLOGIE

SUGGESTIES VANUIT NEDERLAND EN AMERIKA OP BASIS VAN LUHMANN'S SYSTEEMTHEORIE¹

Kristof Van Assche & Hans Leinfelder

¹ Dit artikel is gebaseerd op de lezing van Kristof Van Assche op het Planologisch Seminarie 'Kritische planologie' (Gent, 19 december 2007), georganiseerd door de Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning van de Universiteit Gent.

In dit artikel willen we argumenteren dat elke planologie die geïnteresseerd is in een algemeen belang, kritisch moet zijn en blijven. Dat betekent in de eerste plaats dat zelfreflectie hoog op de agenda staat, als voorwaarde voor een realistische observatie van andere groepen en van de instituties waarin men ingebed is. Verder argumenteren we dat elk planningssysteem om een eigen soort kritiek vraagt en slechts bepaalde soorten kritiek toelaat. Verschillende redenen hiervoor worden belicht en aandacht wordt besteed aan de tijds- en plaatsgebonden rol van planners. De planningssystemen uit de Verenigde Staten van Amerika en Nederland worden kort vergeleken waarbij we gebruik maken van enkele kernconcepten uit de sociale systeemtheorie van Niklas Luhmann (†1998). Deze theorie laat toe de evolutie van rollen binnen planningssystemen te bestuderen, met een scherp oog voor de afhankelijkheden die zich onvermijdelijk voordoen en die nut en noodzaak van een kritische planologie verklaren. In de conclusies wordt vanuit de vergelijking van de twee planningssystemen en vanuit Luhmann's systeemtheorie gereflecteerd naar de Vlaamse situatie.

Inleiding

'Kritiek' betekent vele dingen en er zijn dan ook vele kritische tradities. Wat voor de ene kritisch is, is voor de andere tam, conservatief of verkeerd. Ook kritische planologie ontsnapt niet aan deze elementaire opmerkingen. Het amalgaam van benaderingen dat in de jaren 1970 kritische planologie heette, zou nu door sommigen postmodern worden genoemd, door anderen dan weer modernistisch. Habermas, Adorno en hun kritische vrienden bevonden zich destijds vaak op de achtergrond, maar worden op hun beurt nu doorgaans gemedaniseerd door planologen en sociale wetenschappers die zichzelf als kritisch beschouwen. Het label 'kritisch' verdween ook voor langere tijd naar de achtergrond. De laatste tien jaar kan men evenwel een heropleving waarnemen van mensen die zich kritisch opstellen en zichzelf ook zo noemen. Jean Hillier (bvb. 2002), Bent Flyvbjerg (bvb. 1998), Tore Sager, James Throgmorton (bvb. 1996) en anderen luiden een nieuwe kritische richting in, waarbij kennis,

macht en hun wederzijdse structurering als thema's naar voren worden geschoven. Dit gaat bovendien gepaard met een hernieuwde invloed van Foucault op de planningstheorie. De oude rivalen, Habermas en Foucault, lijken met andere woorden hun discussie telkens weer te hernieuwen.

Als we reflecteren over kritische planologie, dringt zich meteen de vraag op naar de rol van de ruimtelijke planner en die van de ruimtelijke planning. Wie geeft kritiek op wie, op wat, waarom, wanneer, hoe? Wat voor impact zal en mag die kritiek hebben? Om enig zicht te krijgen op kritische planologie, op de mogelijkheden tot en impact van kritiek, willen we dus kort de ruimtelijke planning in twee landen vergelijken: de Verenigde Staten van Amerika en Nederland. Elk van deze planningssystemen is getekend door een andere cultuur, andere instituties en andere wetten. We zullen telkens kort spreken over de rol van de ruimtelijke planner, kennis en macht, kritische planners.

Verenigde Staten van Amerika: planning in de marge en marginale kritiek

Schets van het planningssysteem

Planning in Amerika is een marginale bezigheid. Weinige zaken worden gepland en wat gepland wordt, wordt zelden door planners gepland.

Aangezien het lokale bestuursniveau zwaarder weegt in Amerika dan in Europa, werken Amerikaanse ruimtelijke planners vooral voor een lokale overheid: een city, town, township of county. Of ze werken aan een universiteit. Ruimtelijke planners hebben daarbij doorgaans weinig macht. Meestal identificeert men zich kritiekloos met lokale besturen en hun beleidstradities. Er is een andere groep, die kiest voor de zogenaamde *grassroots* planning, waarbij men alles van onderaf wil organiseren (Zie bvb Sandercock, 1998). In deze groep treft men de traditionele Amerikaanse planner-activist aan. Ontwerpend plannen, het ontwikkelen van ruimtelijke visies voor een bepaald gebied, komt zelden voor. Er is evenmin een noemenswaardige beroepstak van landschapsarchitecten of stedenbouwers die een aanvulling of tegengewicht kan bieden – zij werken op kleinere schaal en voor individuele eigenaars of ontwikkelaars (Zie Beatly, 1994 over loyaliteit en identificatie bij Amerikaanse planners).

Planners hebben dus weinig macht en er vindt, samengevat, weinig planning plaats in Amerika. *Zoning plans* heeft men meestal wel: lokale plannen waarin bepaalde richtlijnen voor gebruik worden aangegeven, veeleer functioneel dan ruimtelijk van aard. *Platts* zijn dan weer erg ruimtelijk en gedetailleerd, met de intekening van perceelsgrenzen als essentieel element. Ze worden bovendien opgesteld door ontwikkelaars. Als planning als ontwerp plaatsvindt, is dit met andere woorden vooral op initiatief en in opdracht van de ontwikkelaar en door architecten (zelden planners of landschapsarchitecten). Bijna nooit nemen overheden het initiatief tot het ontwikkelen van een ruimtelijke visie en wanneer ze dit toch doen, is het zelden effectief. Op vele plaatsen bestaan er *comprehensive plans* die een samenhangende visie op de ruimtelijke ontwikkeling trachten te geven, maar zelden resulteren ze in een belangrijk effect en wettelijk staan ze meestal zwak. *Zoning plans* worden verondersteld wettelijk sterker te staan, maar worden ook vaak genegeerd, herzien of in de prullenbak gegooid (Platt, 2004 voor een overzicht van het Amerikaanse systeem).

Algemeen heeft beleid in Amerika weinig invloed, tenzij het tot wetgeving leidt. *Legalism* is wijdverbreid: *the law is the law*. Voor de planningswetgeving is het federale niveau nauwelijks relevant. Op het niveau van de individuele staat wordt een en ander geregeld, maar de

meeste invloed gaat toch uit van cities en counties. Deze produceren planning and zoning ordinances, die nu eens gedetailleerd zijn, dan weer erg vaag. Lokaal bestuur en zelforganisatie leiden met andere woorden tot grote lokale verschillen. Naast het lokale bestuur bepalen bovendien ontwikkelaars mee de regelgeving: in vele buurten tekent de nieuwe huiseigenaar immers een contract met de vereniging van eigenaars, een covenant, dat in detail uitstippelt wat mag en niet mag met huis en tuin. Deze verenigingen, opgezet volgens regels bepaald door de ontwikkelaar, hebben vaak een grote invloed en kunnen zelfs huizen openbaar verkopen omdat de eigenaar zijn gras onvoldoende maait of een ecologische tuin verkiest. Het is echter opvallend hoe dergelijke privaat gestuurde, verstikkende regelgeving vaak hand in hand gaat met een gebrek aan visie op ruimtelijke ontwikkeling en met een gebrekkig inzicht in de mogelijkheden van de plek om nieuwe ontwikkelingen te inspireren. Identiteit van de plek komt zelden aan bod en over heel Amerika ziet men dezelfde cookie-cutter developments uit de grond schieten.

Planning, als reflectie op en werken aan ruimtelijke ontwikkeling op de langere termijn, wordt vaak ook politiek niet geaccepteerd. Het politieke systeem is te instabiel, te gepolariseerd en te lokaal georiënteerd om dergelijke planning toe te laten (Vgl Throgmorton, 1996; Platt, 2004). Het rechtssysteem is bijgevolg de facto de enige bron van langetermijnbeleid waarbinnen politieke beslissingen vaak worden genomen door economische en juridisch-technische actoren. Het rechtssysteem is bovendien minder versplinterd en hiërarchischer dan het politieke systeem, waardoor beslissingen in één hoek van de Verenigde Staten ook elders invloed kunnen hebben; wanneer een comprehensive plan in Oregon wordt afgeschooten, staan er wellicht in Illinois advocaten klaar om vergelijkbare plannen in hun gemeenschap te kelderen op vraag van de hoogste bidder... en er zijn altijd wel bidders te vinden. Wanneer er na lange lokale onderhandelingen eindelijk een plan ligt, blijft bij planners de angst bestaan dat het wordt aangevochten met verwijzing naar de jurisprudentie elders. Het rechtssysteem staat planning echter niet altijd in de weg! Soms, zoals in Minnesota, kan planning worden geforceerd via de milieuwetgeving die vlugger wordt geaccepteerd dan de planningswetgeving. Waar deze laatste veeleer wordt waargenomen als *capricious and arbitrary*, kan milieuwetgeving immers refereren naar lokale gevoeligheden i.v.m. veiligheid, gezondheid, jacht of natuurschoon.

Wat de veelgeplaagde planners wel geliefd maakt bij lokale besturen, is hun handigheid bij het verkrijgen van staats- en federale subsidies. Overheden hebben immers een gecompliceerde en weinig transparante structuur, met een veelheid aan stimulerende programma's. Aangezien lokale besturen erg afhankelijk zijn van dergelijke subsidies of *grants* voor zaken die in Europa elementair zijn, bvb de brandweer, is hulp van planners van harte welkom. Planners met aandacht voor ruimtelijke visies worden echter snel als *radical liberal* opzijgeschoven door hun politieke bazen en moeten uiterst omzichtig omgaan met inperkingen van eigendomsrecht (Zie Forrester 1989, over de onderhandelingspositie van Amerikaanse planners). Vaak ziet men dan ook dat planners zich krampachtig vastklampen aan de weinige instrumenten die ze hebben en die ze zelf als hun machtsbasis aanzien. Problematisch hierbij is hun omgang met zoning plans die enerzijds enige richting kunnen geven aan ruimtelijke ontwikkelingen (geen huizen aan de snelweg), maar die anderzijds een creatieve visie op ontwikkeling (vervlechting van functies, ecologische netwerken) in de weg kunnen staan. Het is dan ook niet te verwonderen dat de belangrijkste recente innovatie in de Amerikaanse planning, het new urbanism, werd ontwikkeld door ontwikkelaars en architecten. Meer nog, de klemtoon op nauwere straten, meervoudig ruimtegebruik, hogere dichtheden en publieke ruimtes lijkt in de praktijk vaak te botsen op planners die hardnekkig vasthouden aan zoning plans, gericht op enkelvoudig ruimtegebruik en autobezit (Van Assche, 2008; Beatly, 1994).

Wat is de rol van de planner?

De rol van de ruimtelijke planner is in de praktijk erg variabel, maar lijkt kristalhelder wanneer men te rade gaat bij een van de beroepsverenigingen AICP, APA of ACSP. Hun ideologie verschuift af en toe, maar steeds maakt men zich sterk dat men weet wat planning in essentie is alhoewel er weinig reflectie plaatsvindt over de diverse en verschuivende rollen van planners en planning. Dit is gedeeltelijk te begrijpen door de rol van de verenigingen, als lobbygroepen voor meer planning en meer planners. 'Goede planning' is meestal 'meer planning' voor hen en meerduidelijkheid over de rol van planning zou gezien worden als onduidelijkheid en gebrek aan professionalisme. Overheden willen immers het idee krijgen dat 'planners' een objectieve meerwaarde voor de gemeenschap opleveren en dat ze precies weten hoe ze dat moeten doen.

Daartegenover ziet men een enorme verscheidenheid aan benaderingen bij de universiteiten. Sommige scholen zijn erg links/socialistisch georiënteerd, andere bureaucratischer, weer andere technisch-juridisch, ... Soms staat ontwerp voorop, dan is er weer geen enkele aandacht voor het ruimtelijke. Soms ligt het accent op milieuproblemen, soms op sociale of economische, waarbij weer eens van politiek links of van rechts tegen de zaak kan aangekeken worden.

Samengevat. Heel veel mensen die hard roepen over planning, zonder enig akkoord over wat het is en zou moeten zijn. In de meest algemene termen lukt het om te stellen dat planning een vorm van coördinatie van beslissingen over de ruimte zou moeten zijn, al dan niet met een ontwerpende kant. Planners hebben echter zelden macht. Economische macht, en in de tweede plaats lokale wet- en regelgeving, bepaalt welke rol planning speelt. De verschillen worden bovendien uitvergroot door het belang van lokaal zelfbestuur. Af en toe brengt het rechtssysteem planningspraktijken dichter bij elkaar.

Wat kan kritische planologie betekenen in deze context?

Planners in Amerika, voor zover ze zich niet vereenzelvigen met de lokale tradities en regelgeving, kunnen wel degelijk kritisch zijn. Vormen van kritiek zijn samengevat de zeer algemene kritiek, net vermeld, vanuit de beroepsverenigingen, de kritiek van de ontwikkelaars op planning en de roep om meer planning. Academische planologen zijn doorgaans kritischer dan planologen die bij de administratie werken. Dit is elders ook het geval, maar de Amerikaanse situatie is meer uitgesproken omdat universiteiten sowieso meer afgezonderd zijn van de rest van de maatschappij – vaak linkse eilandjes in een rechtse maatschappij (de meeste democraten zijn immers naar Europese normen veeleer rechts). Door de relatieve afzondering heeft de universitaire kritiek echter weinig impact; er zijn weinig kanalen voor externe communicatie en daarenboven wordt het draagvlak voor planning in de maatschappij door de universitaire groepen systematisch overschat.

De combinatie van drie elementen - een zwak draagvlak voor planning in het algemeen, het besef van die zwakte en een sterke identificatie met het bestaande systeem - leidt vaak tot situaties waarbij leren van een buitenlandse planningsaanpak sterk wordt begrensd door het bestaande systeem. Na Katrina was er een luide roep om meer planning in New Orleans waarbij meteen naar de Nederlandse aanpak werd gekeken. Kritische planners wilden vooral in technische termen leren van Nederland, maar wat volledig buiten beeld bleef in de Amerikaanse interpretatie van de Nederlandse aanpak, is dat de planning met water er is ingebed in diverse bestuurslagen en in een wijdvertakt planningssysteem dat gevolgen heeft voor het landgebruik tot diep in het binnenland. Bij het leveren van kritiek op het eigen systeem en het leren van andere systemen is er aldus een beperkt bewustzijn van de eigen structuur en traditie en een gebrekkig inzicht in de maatschappelijke achtergrond van buitenlandse modellen.

Nederland: kritiek vermalen in de perfecte planningsmachine

Planningsdoctrine en verstikkende consensus

Nederland was lang het land van de planner-prins. In de loop van de 20^e eeuw, vooral na WOII, groeide een planningsdoctrine, een set van voor waar aangenomen veronderstellingen, die het ruimtelijk beleid ging structureren (Faludi & Van der Valk, 1994; Van Assche 2004; Van Ark, 2005; Duineveld, 2006). Deze planningsdoctrine kwam voort uit een coalitie van partijen die door de doctrine in een steeds hechtere symbiose met elkaar geraakten. Ontwikkelaars, banken, ingenieursbureaus, overheden, universiteiten en adviesbureaus werden en hielden elkaar groot in deze symbiose die zeer bepalend was voor wie 'actor' mocht zijn in een vrij overzichtelijk en ogenschijnlijk democratisch spel. Het is aangenaam om aan tafel te zitten met weinigen, vooral als men iedereen goed kent en weet hoe zaken gedaan worden. Iedereen die de retoriek ondermijnt die vanuit deze gemeenschap geproduceerd wordt, kent 'de praktijk' niet, waarbij men voor het gemak vergeet dat net deze vervlochten gemeenschap deze praktijk geschapen heeft (Van Assche, 2006; Van der Ploeg, 2001; Van Tatenhove & Leroy, 2000; Scott, 1998 over verzwegen en vervlochten assumpties bij de modernistische overheid).

Door een lange geschiedenis van interacties met de overheid werden ontwikkelaars in Nederland erg groot en voor de overheid was het eenvoudig zaken te doen met grote ontwikkelaars die grote projecten en grote plannen aankunnen. De symbiose werd bovendien hechter door een gedeeld geloof in maakbaarheid en in de planningspraktijk wat uitwisseling van mensen tussen overheden, ontwikkelaars en universiteiten vereenvoudigde en opnieuw de symbiose versterkte.

Ook de criteria om resultaten te bekijken en te evalueren, werden gedefinieerd in het systeem waardoor zaken sneller als succes bestempeld worden en het moeilijk wordt om kritiek te leveren (Duineveld, 2006; Seidl, 2005 vanuit systeemtheorie). Kritische posities worden steeds zeldzamer omdat iedereen vrijwel dezelfde premissen deelt en zich niet bewust is van het incidentele karakter van die premissen – het had evengoed anders gekund. Er bestaan wel talloze overlegorganen en veel tijd wordt besteed aan discussie, maar voornamelijk door mensen die het reeds stilzwijgend op de meeste punten eens zijn, punten die langzaam zijn uitgekristalliseerd in de geschiedenis van symbiose.

Macht in het systeem ligt veel meer bij ambtenarij dan bij politiek of economie. Lokaal bestuur is traditioneel van vrij weinig belang alhoewel daar toch het enige rechtsgeldige plan, het *bestemmingsplan*, gemaakt wordt. Dit plan bepaalt op perceelsniveau wat mogelijk is. Wat in de praktijk gebeurt, is echter zelden conform aan het bestemmingsplan, deels door private en lokale initiatieven die alle officiële plannenmakerij doorkruisen, deels omdat die plannenmakerij zelf zo complex is en zo vaak verandert dat een eenduidige vastlegging van functies, vormen en criteria op de kleinste schaal haast onmogelijk is (Van Ark, 2005). Ondanks dit losse randje hebben rijk en provincie een sterke en meestal consistente invloed op de ruimtelijke ordening. Ongeacht de verschillende waarderingen die men kan hebben voor creaties als Lelystad, Almere of Ede, getuigen ze van een grote sturingskracht van de overheden in de ruimtelijke ordening, een sturingskracht die meer recentelijk kan waargenomen worden in grote Vinex-wijken als Leidsche Rijn in Utrecht (30.000 woningen).

Bij dergelijke belangrijke beslissingen laten ambtenaren zich bovendien leiden door behoeftes of potenties die liefst zo wetenschappelijk mogelijk ingeschat worden (Van Assche, 2004; Duineveld, 2006; Scott, 1998). In het systeem van de ruimtelijke ordening zit om die laatste reden veel, erg veel kennis ingebouwd. Veel kennis is ook speciaal ontwikkeld in en voor het systeem. Universiteiten als Delft en Wageningen zijn vooral geschapen vanuit overheidsdoelstellingen, met het oog op zowel het ontwikkelen van kennis die door overheden

kan worden toegepast of verspreid aan kennisbehoeftige private groepen als het opleiden van mensen die zich snel kunnen identificeren met het systeem.

Doorgaans zijn de actoren in het planningssysteem ook voor meer planning; zelfs de ontwikkelaars zijn vaak voor meer planning, want dat kan grote projecten betekenen die meer opleveren en beter voorspelbaar zijn dan een groot aantal kleine projecten. De overheid tekent door het restrictieve planningsbeleid en de traditie van symbiose het speelveld uit voor de private actoren. De ambtenarij is beduidend weinig gepolitiseerd; de druk tot politisering is trouwens ook minder omdat de bevolking planning makkelijker accepteert, omdat ook andere partijen voordelen hebben bij de bestaande situatie en omdat de politiek de 'wetenschappelijke' planning ook kan gebruiken om politieke beslissingen te vermijden door zich achter de ambtelijke/wetenschappelijke retoriek te verschuilen (cf Frissen, 2002).

Weinig kritiek vanuit burgers en academici

Civil society is in Nederland betrekkelijk weinig ontwikkeld. Ondanks de veronderstelde mondigheid van de Nederlander, komt er weinig initiatief vanuit de bevolking, een probleem trouwens bij de nu steeds populairdere interactieve planvorming. Vaak wordt er vanuit gegaan dat iets a priori niet kan, tenzij het door de overheid besloten of georganiseerd wordt. Daarnaast maakt de overheid, die dergelijke interactieve planningsprocessen organiseert, het ook niet eenvoudig voor de groeiende civil society: meestal ontwerpen overheidsactoren het proces en doen er zoveel experts mee dat elke afwijkende mening bij de bevolking weinig kans van slagen heeft. Innovatie wordt met andere woorden verwacht zich te ontplooiën binnen kaders die dat nauwelijks toelaten. Een legertje aan experts werkt in wat sommigen de 'legitimatiefabriek' noemen, de fabriek die wetenschappelijk klinkende onderbouwingen van overheidsbeleid moet produceren en bij wijze van spreken het beleid daarmee moet depolitiseren. Met uitzondering van enkele geluiden in de jaren zeventig (bvb. Elshof, 1976), is er dan ook weinig kritische traditie in de Nederlandse planningswereld. Veel academici lijken zich te identificeren met het bestaande systeem en het te beschouwen als model voor de rest van de wereld.

Potentieel zouden planners veel kunnen bijstellen en zou hun kritischere houding een sterke impact kunnen hebben op de ruimtelijke ontwikkeling door hun centrale rol in het ruimtelijk beleid en door de positie van dat beleid in een machtige overheid. De symbiotische verflechting van perspectieven en belangen maakt het echter moeilijk nieuwe discourses over ruimtelijke organisatie te ontwikkelen en de bestaande toestand kritisch waar te nemen vanuit werkelijk verschillende perspectieven. De drang naar directe toepassing van nieuwe ideeën - dit is de dwang van onmiddellijke toepasbaarheid in 'de praktijk' zonder mogelijk verschillende praktijken in beschouwing te nemen en zonder te beseffen dat die praktijk het resultaat is van assumpties en incidentele historiek - maakt kritiek en innovatie moeilijk. Andere hindernissen voor kritiek en innovatie zijn de perceptie van eigen succes en de zelf-perceptie van wetenschappelijkheid, rationaliteit en efficiëntie. Vaak wordt kritiek weggevuurd met een verwijzing naar de absolute chaos waarin het land zal vervallen wanneer het bestaande systeem omver zou vallen, een verwijzing die vaak gepaard gaat met verzuchtingen over 'Belgische toestanden' (Van Assche, 2003, 2006).

Recent, pakweg de laatste vijf jaar, verschuiven de opvattingen over 'zelf' en 'ander', over het succes en de noodzakelijkheid van de Nederlandse organisatie en de verwerpelijkheid van de Belgische wanorde, wel enigszins. Nederlandse bestuurskundigen maken zich vrolijk over schijnsturing, schijnwetenschappelijkheid, schijnefficiëntie en schijn democratie in Nederland (Frissen, 2002; Van Ark, 2005). De impact van dit discours valt echter moeilijk in te schatten, onder meer omdat er meteen al tegenbewegingen opduiken (Zie Duineveld et al, 2007 voor een scherpe analyse van het telkens heroplevende maakbaarheidsdenken bij de Nederlandse overheid).

Luhmanns sociale systeemtheorie en kritische planologie

2 Voor de volgende paragrafen, zie Luhmann, 1995; Van Assche & Verschraegen, 2008; Van Assche, 2007.

Sociale systemen als zelf-reproducerende systemen van communicaties²

Niklas Luhmann ziet de maatschappij als een overkoepelend sociaal systeem dat bestaat uit een groot aantal subsystemen die zijn onder te verdelen in drie types: functiesystemen (recht, politiek, economie, religie,...), organisatiesystemen en interactiesystemen (conversaties). Mensen zijn psychische systemen die bestaan in de omgeving van sociale systemen en die in co-evolutie met die sociale systemen ontstaan zijn. Dit houdt geen antihumanisme of minderwaardigheid van het individu in, maar hangt samen met Luhmanns conceptualisering van sociale systemen als systemen die bestaan uit *communicaties* en niet uit acties of personen. Elk sociaal systeem is daarbij een aparte vorm van communicatie, een verschillende constructie van de werkelijkheid, gebaseerd op eigen fundamentele onderscheiden (recht: legaal/illegaal; politiek: macht/onmacht). Mensen participeren in diverse sociale systemen en hetzelfde geldt voor organisaties en interacties. Deze situatie is het gevolg van een lange geschiedenis van *differentiatie* waarbij telkens nieuwe en telkens meer systemen zich ontwikkelen uit oude organisatievormen. Opdat een systeem zich kan differentiëren, heeft het grenzen nodig die constant onderhouden moeten worden, evenals een eigen 'logica', een eigen set van onderscheiden en programma's die het systeem toelaten zich te reproduceren op een wijze die het verschil met de omgeving (voornamelijk andere systemen) in stand kan houden.

Elk systeem heeft volgens Luhmann zijn eigen *autopoiesis*, zijn eigen stijl om zich te reproduceren, gebruikmakend van de eigen structuren en elementen. Een systeem kan transformeren, in functie van interne en externe omgevingen, maar enkel door gebruik te maken van de bestaande elementen, structuren en programma's. Dit houdt geen determinisme in. Het betekent wel dat er een veelheid aan padafhankelijkheden bestaat. Het is niet te voorspellen hoe een systeem zal transformeren, maar de typerende autopoiesis van het systeem, zowel als het web van interacties met omringende systemen, zal de matrix aan mogelijkheden bepalen. Aangezien de differentiatie van politiek, recht, economie, religie, ... in verschillende regio's of landen anders verloopt, zullen de transformatiemogelijkheden van de voor deze regio's of landen typerende systemen verschillen, net zoals de mogelijkheden tot planning (en tot kritische planning).

De zelfreproductie van elk systeem brengt met zich mee dat een systeem nooit rechtstreeks op een omgeving kan reageren, maar enkel op een model van die omgeving dat intern geconstrueerd wordt als een interpretatie die wordt gebaseerd op de eigen distincties, programma's en structuren. Recht zal bijvoorbeeld politiek waarnemen in termen van legaal/illegaal maar tegelijkertijd blind blijven voor de machtsspelen die essentieel zijn voor het politieke systeem en voor morele kwesties die elders worden aangebracht. Luhmann zegt daarom dat systemen, elk op zich, *operationeel gesloten zijn* (ze reproduceren zichzelf volgens een eigen logica, niet volgens een andere) en niet *met maar enkel over elkaar* kunnen communiceren. Elke observatie van een ander systeem wordt vertaald in eigen termen, omgezet in een model dat herkenbaar is voor het eigen systeem en waarop het kan reageren. Aanpassing aan de omgeving is daarom altijd aanpassing aan eigen interpretaties van de omgeving (Seidl, 2005 voor de toepassing op verandering in organisaties).

Beelden van zelf en ander en de doorgaande differentiatie van planningssystemen

Planning is doorgaans een poging tot coördinatie van ruimtelijk beleid. Planning tracht voorspellingen te maken, andermans voorspellingen in te bouwen in de eigen voorspellingen, be-

langen in te schatten en tot een afweging van die belangen te komen, vaak met verwijzing naar een of ander algemeen belang. In Luhmanns perspectief zal dit altijd een onwaarschijnlijke bezigheid zijn, een professie die zelden succes zal hebben in termen van plannen die precies uitgevoerd zullen worden (hoe groter de schaal en langer de termijn, hoe groter de onwaarschijnlijkheid). Een constante poging tot afstemming van systemen kan wel voordelen hebben voor vele systemen, schade beperken en meerwaarde creëren. Omdat politiek en administratie (inclusief planningsadministratie) geen volledig overzicht van en inzicht in alle andere systemen kunnen hebben, laat staan dat ze alle andere systemen zouden kunnen sturen, mogen planningsambities niet te hoog en te letterlijk worden gesteld. Afstemming op het niveau van programma en organisatie is wel mogelijk (Van Assche & Verschraegen, 2008). Systemen zijn operationeel gesloten, kunnen elkaar niet rechtstreeks beïnvloeden. Men kan onmogelijk het resultaat van de poging tot invloed voorspellen. Dat laat niet onverlet dat er een veelheid aan interacties tussen systemen bestaat.

Welk ruimtelijk beleid en welke planning mogelijk zijn, is sterk afhankelijk van het patroon van differentiatie ... en van de gevoeligheid voor *dedifferentiatie* of het vervagen van de grenzen van systemen, een vervlechting van perspectieven die de typerende systeemlogica's uitvaardigt, die de veelheid aan gedifferentieerde, elkaar aanvullende en corrigerende perspectieven vervangt door een monolithisch perspectief (Van Assche, 2006; Seidl, 2005). Kritiek in en op planning kan vanuit alle hoeken komen. Elk systeem, elke organisatie, elk functiesysteem en elk planningssysteem als cluster van organisaties zal eigen kritiek baseren op beelden van zelf en omgeving en van verleden, heden en toekomst die ter beschikking staan. Het kan enkel reageren op die modellen met de conceptuele middelen die ter beschikking staan (Luhmann 1995, 2000; Seidl, 2005; Van Assche 2006, 2007), verder ingeperkt door een patroon van rollen in de omgeving, een patroon dat een specifieke geschiedenis van differentiatie weerspiegelt. Kritiek vanuit planners in verschillende landen met verschillende kritische tradities, zal echter vaak een kenmerk delen: de roep om meer planning en meer planners (Cf Scott, 1998 over deze algemene neiging bij modernistische overheden). Ook in de Verenigde Staten en Nederland kan men dit waarnemen, ondanks alle verschillen.

Amerika, Nederland en Luhmann

In de Verenigde Staten van Amerika is het planningssysteem, als web van organisaties in Luhmanns termen, weinig samenhangend. Planners voeren taken uit die nauwelijks tot planning kunnen gerekend worden. De rol van de economie en het eigendomsrecht is dermate belangrijk dat de mogelijkheden tot planning beperkt zijn. Daarnaast speelt het kleinschalige zelfbestuur een beperkende rol. Wanneer dergelijke ideologie van absoluut eigendomsrecht vrijwel de hele samenleving doordeesemt en planners in Amerika zich daar nauwelijks van bewust van zijn of het gewoon 'slecht' vinden (Beatly, 1994; Platt, 2004), zal hun kritiek zich vaak richten op oorzaken die in wezen niet essentieel zijn (bijvoorbeeld: gebrek aan middelen). Beelden van planning worden bovendien geproduceerd in een wereld van academische planners die sterk vervreemd is van de politieke, economische en juridische werkelijkheid buiten de wetenschap.

In Nederland was en is er veel kennis in het planningssysteem aanwezig. Het systeem ontwikkelde zich echter in een symbiose die een sterke dedifferentiatie veroorzaakte waardoor de wetenschappelijke kennis op onnavolgbare wijze ingekleurd is door gedachten en belangen van politiek en bedrijfsleven, waarbij politieke en economische overwegingen op vergelijkbare wijze nooit echt politiek of economisch zijn (Luhmann 1990; Van Assche, 2006). De Nederlandse sturing werkte vaak wel, net omwille van de dedifferentiatie en omdat veel onderhandelingsresultaten tussen actoren achteraf als sturing werden geïnterpreteerd en gepresenteerd aan een bevolking die dergelijk ideaal van sturing ook waardeerde. Daartegenover staat dat kritiek ook

weer sterk werd afgelijnd door die dedifferentiatie die kritische posities erg onwaarschijnlijk maakte en een 'praktijk' creëerde die als objectieve en noodzakelijke realiteit werd geïnterpreteerd en een constante druk tot conformeren met zich meebracht. Kritiek in dergelijke traditie zal vaak kritiek zijn op niet meteen toepasbare ideeën die dan onschadelijk worden gemaakt door ze tot 'theorie' of 'kunst' te verklaren. Vanuit het systeem komt een constante stroom van kritiek, op zichzelf (verbetering gevraagd) of de omgeving (lastige critici, onbegrijpende bevolking), een kritiek echter die zelden innovatief zal zijn wegens de verstengeling van premissen en perspectieven (Van Assche, 2004, 2006; Luhmann, 1995, 2000).

Conclusies

Wij willen hier argumenteren dat, wil kritische planologie effect opleveren en de planningspraktijk dichterbij democratische idealen brengen, zij niet mag uitgaan van een strikte definitie van ruimtelijke planning en van de ruimtelijke planner en constant moet reflecteren over de eigen rol, zowel de huidige als de gewenste. In de Verenigde Staten zijn managers (bij ontwikkelaars) en juristen (bij ontwikkelaars en overheden) doorgaans belangrijker voor de ruimtelijke organisatie dan planners; in Nederland bekleden planners bij overheden en adviesbureaus een centrale rol, zij het ingeperkt door een opklimmende groep van landschapsarchitecten die succesvol blijken in het (gedeeltelijk) overnemen van de stedelijke en regionale planning (Van Assche 2004, 2006).

Geen enkel systeem is perfect en in elk land is er kritiek mogelijk. Ondanks alle beperkingen van kritische planologie die eerder geschetst werden (de verweven padafhankelijkheden van systeem en systeemkritiek), zijn er toch een paar criteria die uit de vergelijking van de Verenigde Staten en Nederland, en de elementaire toepassing van systeemtheorie, kunnen gedestilleerd worden, onder meer als overwegingen of suggesties voor de Vlaamse ruimtelijke planning.

Het belangrijkste criterium lijkt ons dat kritiek moet voorafgegaan worden door zelfkritiek. Kritiek vereist adequate observatie en de kwaliteit van observatie hangt in de eerste plaats af van de kwaliteit van de zelfobservatie. De beelden van 'zelf', het eigen systeem en de eigen rol zijn essentieel voor de productie van beelden van anderen die tot goede kritiek kunnen leiden. Kritische planologie wordt dan een constante discussie over wat planning kan en mag zijn omdat planning zich constant moet aanpassen aan de veranderende omgevingen. Haar taak, de coördinatie en integratie van andere systemen met betrekking tot de ruimtelijke dimensie, hangt af van de toestand van die andere systemen, hun relaties en de marge die ze laten voor planners. De 'gebruikers' van een ruimte kunnen op een bepaald moment, om volstrekt irrationele redenen, die ruimte beu worden of ze kunnen ook een bepaalde rol van de planner beu worden bij het herdefiniëren van die ruimte. Ondanks alle irrationaliteit moet de planner, in een democratische samenleving, zich aan dergelijke situatie kunnen aanpassen. Net zoals de essentie van een democratie niet deze of gene procedure of regel is maar de mogelijkheid tot aanpassing van elke regel en procedure, hoort de essentie van democratische planning te zijn dat ze zich volledig kan verbouwen in aanpassing aan veranderende omgevingen.

Deze zelfreflectie kan zich niet beperken tot de beelden van de planner die in de eigen discipline bestaan, maar moet een reeks andere concepten beschouwen die traditioneel structuur geven aan de retoriek van en over planning. 'De markt', 'de praktijk', 'de expert', 'tijdsdruk', 'win-win situatie', 'consensus', 'algemeen belang', ... zijn voorbeelden van concepten die vaak worden aangetroffen in argumenten voor of tegen een vorm van planning, een bepaald plan, een bepaalde rol van de planner. Gebrek aan reflectie over deze concepten kan leiden tot allerlei problemen: het kan leiden tot ondemocratische toestanden die zich als democratie voordoen, tot schijnwetenschappelijke argumenten voor situaties die om een ander evenwicht vragen, tot dedifferentiaties waar die eerder niet bestonden, tot de instandhouding van dedifferentiaties

of machtsevenwichten die ondemocratisch en inefficiënt zijn (bijvoorbeeld doordat ze meer gewicht geven aan een bepaalde wetenschappelijk discipline en een andere marginaliseren of een kleine maar retorisch sterke groep gebruikers centraal stellen).

Daarmee zijn het tweede en derde criterium meteen vermeld: dedifferentiatie moet vermeden en bestreden worden en kritische planologie moet leiden tot een verbetering van de coördinerende/integrerende functie van planning in een democratische omgeving. Dit lijken zeer basale criteria voor kritiek. Toch worden ze vaak vergeten of wordt, meer in het algemeen, vergeten dat kritiek gegrond is in beelden van zelf en omgeving, van verleden, heden en toekomst, en dat de kwaliteit van deze beelden bepalend zal zijn voor de kwaliteit van de kritiek. Bij het criterium dat dedifferentiatie moet bestreden worden, hoort ook dat de veelheid van werkelijk verschillende perspectieven in een planningssysteem bijzonder waardevol is, omdat net deze differentiatie het systeem toelaat zich aan te passen aan subtieler geconstrueerde beelden van complexe omgevingen.

Ook in Vlaanderen bestaat kritische planologie. Zoals elders was die vaak neo-marxistisch van inslag en meer dan elders werd er vooral in het verleden opgekeken naar het Nederlandse voorbeeld. Cliëntelisme werd vaak verafschuwd, net als andere vormen van gepolitiseerde planning. Vaak betekende kritische planologie een roep om meer planning en om het strikter handhaven van de bestaande regels. Nederland werd vaak als goed voorbeeld gezien, niet enkel omwille van de sterkte van de planningstraditie maar ook om haar weinig gepolitiseerde karakter. Daarbij werden ook concepten en idealen overgenomen die pasten bij en redelijk werkten in Nederland, de Nederlandse cultuur, de Nederlandse wetgeving, overheidsorganisatie, financierings- en economische structuur. Onderzoek van de Vlaamse planning is vaak ingekleurd door positieve stereotypes van Nederlandse planning en negatieve stereotypes van Vlaamse/Belgische planning (De Vries, 2002 is een voorbeeld).

Niet onbelangrijk gegeven in de Vlaamse ruimtelijke planning is dat het politieke systeem lange tijd de ambtenarij buitenspel zette (Saey, 2005) en een wetenschappelijke tak rond ruimtelijke planning zich slechts zeer traag ontwikkelde. Ook intern was er dus nauwelijks een beeldvorming van het geheel waarop het planningssysteem zich kon richten voor aanpassing en verbetering. Wanneer men zich dus slechts ten dele bewust is van het importeren van Nederlandse premissen in de Vlaamse planning, zal kritische planologie bij een anders begrijpende bevolking weinig hout snijden en zal het impliciet gehanteerde algemeen belang niet erg algemeen zijn. De observatie van zelf en omgeving die tot kritiek leidt, is in dat geval al te zeer ingekleurd door een semantiek die wellicht in Nederland organisch gegroeid was en naadloos in de autopoiese van de Nederlandse systemen paste, maar in Vlaanderen veeleer tot disrupties leidt.

Tenslotte willen we nog opmerken dat de vaak gehoorde kritiek op de gepolitiseerde planning in Vlaanderen ons inziens enigszins zijn doel voorbij schiet wanneer men niet ziet dat enige politisering niet slecht is. Alternatieve mixen van (pseudo-)wetenschap, vrije markt en bureaucratie zullen hoogstwaarschijnlijk de opties van burgers beperken, waar de Vlaamse burgers nu net groot belang hechten aan een grote verscheidenheid aan opties op kleine en grote schaal. Zonder politisering is het ook veel moeilijker het democratische gehalte van planning in het oog te houden en planning flexibel en de planningsintensiteit variabel te houden. Vlaanderen kent niet de verstikkende consensus van Nederland, noch de wurgende bedrijfslobby van de Verenigde Staten, waarbij in het ene geval een erg onvrije markt en in het andere geval een extreem vrije markt tot vergelijkbare situaties leiden, namelijk een ondermijning van de opties voor burgers, het democratisch gehalte van planning en het vermogen van planners om meerwaarde voor velen te creëren in nieuwe ruimtelijke structuren.

Luhmann toont dat de maatschappij op veel manieren kan georganiseerd worden, constant verandert, imperfect is, maar dat tegelijk elk begrip van, kritiek op, verandering van die maatschappij bepaald wordt door de huidige toestand van die maatschappij. Luhmann maakt daarbij ook duidelijk dat dergelijke pad- en wederzijdse afhankelijkheden flexibiliteit en vormen

van integratie zelfs niet in de weg staan op voorwaarde dat de graad van differentiatie hoog is, wanneer al die padafhankelijke, zelfreproducerende systemen constant signalen krijgen vanuit een omgeving die op vele wijzen verschillend is en dus beelden en mogelijkheden van verschil constant in het systeem herintroduceert. Niet alle kritiek zal daarbij productief zijn, op een of andere manier inhoud of proces van een plan verbeteren. Het openhouden van enerzijds de mogelijkheid tot radicaal verschillende kritieken, en anderzijds de mogelijkheid tot aanpassing van het bekritiseerde systeem, die activiteit, dat openhouden, is ongetwijfeld de meest productieve en meest legitieme kritische planologie. Luhmann en andere landen kunnen verhelderen hoe beide vormen van open-houden zich tot elkaar kunnen verhouden, hoe ze kunnen ontstaan, verdwijnen, elkaar in stand houden, in een brede waaier aan afhankelijkheden.

Literatuur

- BALANDIER, G. (1970) *Political anthropology*, New York, Vintage.
- BEATLY, T. (1994) *Ethical land use. Principles of policy and planning*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- DE VRIES, J. (2002) *Grenzen verkend. Internationalisering van de ruimtelijke planning in de Benelux*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam.
- DUINVELD, M. (2006) *Over oude dingen en de mensen die voorbijgaan*, Utrecht, Eburon.
- DUINEVELD, M., R. BEUNEN, R. VAN ARK, K. VAN ASSCHE, R. DURING (2007) *The difference between knowing the path and walking the path. Een essay over het terugkerend maakbaarheidsdenken in beleidsonderzoek*, Wageningen, Wageningen Universiteit.
- ELSHOF, P. (1976) *Stadvernieuwing als ruimte- ordening door het kapitaal*, Amsterdam, Ekologische Uitgeverij.
- FALUDI, A., A. VAN DER VALK (1994) *Rule and order*, Dordrecht, Kluwer.
- FLYVBJERG, B. (1997) *Rationality and power*, Chicago, University of Chicago Press.
- FORRESTER, J. (1989) *Planning in the face of power*, Berkeley, University of California Press.
- FRISSEN, P. (2002) *De staat*, Amsterdam, De Balie.
- HAJER, M. (1995) *The politics of environmental discourse, ecological modernization and the policy process*, Oxford, Clarendon Press.
- HILLIER, J. (2002) *Shadows of power. An allegory of prudence in land use planning*, London, Routledge.
- LUHMANN, N. (1990) *Political theory in the welfare state*, Berlin, Mouton de Gruyter.
- LUHMANN, N. (1995) *Social systems*, Stanford, Stanford University Press.
- LUHMANN, N. (2000) *The reality of the mass media*, Stanford, Stanford University Press.
- PLATT, R. (2004) *Land use and society. Geography, law and public policy*, Washington, Island Press.
- SAEY, P. (2005) *Macht in de theorie van de planning. van zelfperceptie naar aporie en hoe het anders kan*, in *Ruimte en planning*, 25, 3, 35-57.
- SANDERCOCK, L. (1998) *Towards Cosmopolis, planning for multicultural cities*, Chichester, John Wiley & Sons.
- SCOTT, J. (1998) *Seeing like a state. How certain schemes to improve the human condition failed*, New Haven, Yale University Press.
- SEIDL, D. (2005) *Organizational identity and self- transformation*, Aldershot, Ashgate.
- THROGMORTON, J. (1996) *Planning as persuasive story- telling. The rhetorical construction of Chicago's electrical future*, Chicago, University of Chicago Press.
- VAN ARK, R. (2005) *Planning, contract en commitment*, Utrecht, Eburon.
- VAN ASSCHE, K. (2004) *Signs in time. An interpretive account of urban planning and design, the people and their histories*, Wageningen, Wageningen Universiteit.
- VAN ASSCHE, K. (2006) *Over goede bedoelingen en hun schadelijke bijwerkingen. Zelfreferentie in de Nederlandse ruimtelijke ordening. (Innonet rapport)*, Utrecht, Innovatienetwerk Groene Ruimte.
- VAN ASSCHE, K. (2003) *Taal en wereld van meervoudig ruimtegebruik*, in, P. Schrijnen, Ed., *De cultuur van het bestuur. Over Nederlandse trechters en Vlaamse mozaïeken*, Stichting Planologische Discussiedagen.
- VAN ASSCHE, K. (2007) *Planning as/and/in context: towards a new analysis of context in interactive planning*, in *Middle Eastern Technical University Journal FA*, 24, 2, 102-117.
- VAN ASSCHE, K.. (2008, FORTHCOMING) 'Amenez- nous les citoyens et incluez- les!' *Les chemins tortueux de la participation citoyenne dans les theories et les pratiques de l'urbanisme contemporain*, in M. Hubert, F. Delmotte, Eds., *La cite administrative de l'etat a la croisee des chemins. Des enjeux pour la ville et l'action publique a Bruxelles*, Brussel, La Cambre.
- VAN ASSCHE, K., M. DUINEVELD (2006) *Over woorden en dingen: Foucault en de Nederlandse ruimtelijke ordening*, in N. Aerts, R. During, P. Van der Jagt, Eds., *Te koop. En andere ideeën over de inrichting van Nederland*, Wageningen, Wageningen Universiteit.
- VAN ASSCHE, K., G. VERSCHRAEGEN (2008, FORTHCOMING) *The limits of planning. On the use of Niklas Luhmann's social systems theory in the analysis of planning and planning ambitions*, in *Planning Theory*.
- VAN DER PLOEG, J.D. (2001) *De virtuele boer*, Assen, Koninklijke Van Gorcum.
- VAN TATENHOVE, J. & LEROY, P. (2000) *The institutionalisation of environmental politics*, in, J. Van Tatenhove, B. Arts & P. Leroy, Eds., *Political modernization and the environment, the renewal of environmental policy arrangements*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Kristof Van Assche is verbonden aan Minnesota State Universities- St Cloud State
Contact: kvanassche@stcloudstate.edu

Hans Leinfelder is verbonden aan de Universiteit Gent-Afdeling Mobiliteit en Ruimtelijke Planning
Contact: hans.leinfelder@ugent.be